

Vergaderjaar 2010–2011

24 557

Kansspelen

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 126

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2011

De Commissie van de Europese Unie (hierna: de Commissie) heeft recent een Groenboek opgesteld over onlinegokken op de interne markt (COM(2011) 128 def d.d. 24 maart 2011). Het Groenboek stelt dat het naast elkaar bestaan van uiteenlopende regelgevingsmodellen – gezien het grote aantal prejudiciële beslissingen ter zake en gezien de ontwikkeling van omvangrijke «grijze» en illegale onlinemarkten in de lidstaten – problemen oplevert. Dit doet de vraag opkomen of de bevoegde nationale autoriteiten op administratief gebied nauwer moeten samenwerken en of andere vormen van actie nodig zijn.

Het streven van de Commissie is om door middel van deze raadpleging feiten te verzamelen, te beoordelen wat er op het spel staat, en de opvattingen van alle belanghebbenden te inventariseren over een fenomeen met meervoudige dimensies. De Commissie wil uitputtend onderzoek naar de gevolgen van en de mogelijke publieke beleidsreacties op de toenemende onlinegokactiviteiten verrichten. De Commissie hoopt op deze wijze een volledig beeld te krijgen van de bestaande situatie en de uitwisseling van informatie over best practices tussen de lidstaten te bevorderen. Tevens hoopt de Commissie te kunnen bepalen of de verschillende nationale regelgevingsmodellen voor gokken naast elkaar kunnen blijven bestaan, en of in dit verband concrete actie nodig is op EU-niveau.

De Commissie wil via deze raadpleging en met de actieve medewerking van de lidstaten, de Raad en het Europees Parlement een bijdrage leveren aan de totstandkoming van een rechtskader voor onlinegokken in de lidstaten zelf, dat alle belanghebbenden een grotere rechtszekerheid biedt. De Commissie benadrukt in dit verband dat het bij gebrek aan harmonisatie op dit terrein en in overeenstemming met het beginsel van subsidiariteit, aan lidstaten zelf is om te bekijken hoe hun belangen op dit gebied

het best kunnen worden gewaarborgd. In deze raadpleging zegt de Commissie open te staan voor alle mogelijke ideeën en pas na de raadpleging zal worden vastgesteld of actie nodig is, en zo ja, in welke vorm en op welk niveau.

De Commissie heeft belanghebbenden verzocht op het Groenboek te reageren. De Commissie stelt concrete vragen over de verschillende aspecten van het Groenboek. Deze brief bevat uitsluitend de reactie van Nederland op het Groenboek en behelst geen definitief standpunt ten aanzien van eventuele voorstellen voor nieuwe EU-regelgeving. Deze reactie volgt de vragen in de volgorde waarin ze in het Groenboek zijn gesteld.

De consultatietermijn loopt af op 31 juli 2011. Conform de daarvoor geldende procedure bied ik u bijgaand de kabinetsreactie op het groenboek aan.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

Kabinetsreactie op het Groenboek Online gokken op de interne markt

Nederland maakt graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de vragen die in het Groenboek Online gokken op de interne markt (COM (2011) 128 definitief) zijn gesteld. Deze kabinetsreactie bevat uitsluitend de reactie van Nederland op het Groenboek en behelst geen definitief standpunt ten aanzien van eventuele voorstellen voor nieuwe EU-regelgeving. Deze reactie volgt de vragen in de volgorde waarin ze in het Groenboek zijn gesteld.

Algemene inleiding

Voor kansspelaanbod via internet kent de Wet op de kansspelen (Wok) (nog) geen vergunningmogelijkheid. Dat betekent dat dergelijk aanbod nu, naar de letter van de wet, verboden is. Niettemin spelen jaarlijks enkele honderdduizenden Nederlanders mee op – niet in Nederland gereguleerde – kansspelsites. Handhaving op deze spelen blijkt in de praktijk lastig. Een voorstel van het vorige kabinet om kansspelaanbod via internet via een wijziging van de Wok te reguleren kreeg uiteindelijk geen meerderheid in de Eerste Kamer.

Zoals aangegeven in mijn brief van 19 maart jl.¹ acht het kabinet het wenselijk op korte termijn een vergunningstelsel voor kansspelen via internet tot stand te brengen, eventueel aangevuld met bepalingen die de handhavingmogelijkheden met betrekking tot illegaal kansspelaanbod via internet vergemakkelijken. Door middel van een openbare en transparante procedure zullen vergunningen voor kansspelen via internet worden verleend aan aanbieders die aan vooraf gestelde voorwaarden voldoen. Nog dit najaar zal een wijzigingsvoorstel ter advies worden voorgelegd aan de Raad van State.

Bij de inrichting van het vergunningstelsel voor kansspelen via internet zal nadrukkelijk worden samengewerkt met andere lidstaten van de Europese Unie. Nederland verwacht dat het delen van informatie en uitwisselen van *best practices* op het gebied van kansspelen een waardevolle bijdrage kan leveren aan een effectief nationaal kansspelbeleid.

Van oudsher liggen drie achterliggende doelstellingen aan het Nederlandse beleid ten grondslag: het voorkomen van kansspelsverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit. Nederlandse burgers moeten immers op een veilige en verantwoorde manier aan kansspelen kunnen deelnemen. Hierbij hebben zowel de overheid, aanbieders van kansspelen en spelers een individuele verantwoordelijkheid. Deze doelstellingen zullen ook in de nieuwe Wok worden verankerd.

Beantwoording van de concrete vragen

1 en 2

Weet u of er gegevens of studies over de EU-onlinegokmarkt beschikbaar zijn die van pas zouden kunnen komen bij de beleidsvorming op nationaal en EU-niveau? Zo ja, hebben de gegevens of studies ook betrekking op vergunninghoudende exploitanten van buiten de EU die op de EU-markt actief zijn?

Weet u of er gegevens of studies beschikbaar zijn over de aard en omvang van de zwarte markt voor onlinegokdiensten (niet-vergunninghoudende exploitanten)?

Op 13 november 2009² heeft de toenmalig minister van Justitie het

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 24 557, nr. 124

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 24 557, nr. 103

rapport «Aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland» aan de Tweede Kamer doen toekomen. Op 30 augustus 2010¹ heeft de toenmalig minister van Justitie het eindrapport van de Adviescommissie kansspelen via internet aan de Tweede Kamer doen toekomen.

Deze onderzoeken geven inzicht in de actuele aard en omvang van deelname aan internetkansspelen in Nederland anno 2008 en hoe kansspelen via internet gereguleerd kunnen worden. Het onderzoek «Aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland» is dusdanig ingericht dat een herhalingsonderzoek uitgevoerd kan worden. Aangezien het aanbieden van kansspelen via internet in Nederland niet is toegestaan, gaat het om niet vergunninghoudende exploitanten. Daarbij is geen onderscheid gemaakt naar aanbieders die al dan niet in de EU elders een vergunning hebben.

Samengevat zijn de belangrijkste conclusies van het onderzoek «Aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland»:

- Circa 1 miljoen Nederlanders speelden afgelopen jaar een illegaal kansspel.
- Het populairst zijn kansspelen via internet, 5,1% van de mensen speelde dit wel eens, omgerekend meer dan 500 000 Nederlanders.
- Na een snelle groei in 2000–2003 is de groei van kansspelen via internet gestopt en stabiliseert de markt.
- Fysiek illegaal poker wordt door ongeveer 200 000 mensen gespeeld, hierbij nemen spelers het meest deel aan cashgames (58%), terwijl ruim een vijfde toernooien speelt.
- De totale inzet van spelers op vijf illegale kansspelen was in het jaar voorafgaand aan het onderzoek 242 miljoen euro, hiervan gaat het grootste deel naar kansspelen via internet (180 miljoen euro).
- De bruto opbrengst voor de exploitanten van illegale kansspelen ligt tussen de 86 en 224 miljoen euro per jaar.

3 en 4

Welke ervaring heeft u met in de EU gevestigde onlinegokexploitanten die een vergunning in een of meer lidstaten hebben en in andere EU-lidstaten hun diensten verlenen of promoten? Wat zijn volgens u de gevolgen daarvan voor de desbetreffende markten en voor de consument op deze markten?

Welke ervaring heeft u met vergunninghoudende onlinegokexploitanten van buiten de EU die in EU-lidstaten hun diensten verlenen of promoten? Wat zijn volgens u de gevolgen daarvan voor de EU-markt en de consument?

Mede omdat het aanbod van kansspelen via internet op dit moment illegaal is in Nederland, heeft de Nederlandse overheid geen volledig zicht op het aantal aanbieders van dergelijke kansspelen, de spelers en hun spelgedrag. Zoals aangegeven in het begin van deze brief, wil het kabinet op korte termijn een vergunningstelsel voor kansspelaanbod via internet tot stand brengen.

Ter voorbereiding op deze regulering, wordt op dit moment onderzoek gedaan naar de aard en omvang van de markt voor online kansspelen in Nederland.

Uit jurisprudentie van onder andere de Hoge Raad blijkt wanneer (fysiek) in het buitenland gevestigde aanbieders van online kansspelen in het vaarwater komen van het in de Wok opgenomen verbod (voor online kansspelen). Kort gezegd handelen aanbieders van online kansspelen in strijd met de Wok wanneer websites met kansspelaanbod direct in Nederland toegankelijk zijn voor potentiële deelnemers. De rechter hoeft

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 24 557, nr. 123

zich dan niet meer te buigen over de vraag of de website zélf aanknopingspunten biedt met de Nederlandse rechtssfeer.

Blijkens het rapport «Aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland» nemen jaarlijks meer dan 500 000 Nederlanders deel aan kansspelen via internet, waarbij spelers gemiddeld € 12 tot € 13 per spel inzetten. De in dat onderzoek meest genoemde websites zijn Pokerstars (vergund op de Isle of Man), Unibet, Everest Poker (vergund op Malta) en Party Poker (vergund op Gibraltar).

5 en 6

Welke juridische en/of praktische problemen vloeien volgens u voort uit de rechtspraak van nationale rechters en het EHvJ op het gebied van onlinegokken? Bestaan er met name rechtszekerheidsproblemen op uw nationale markt en/of de EU-markt voor dergelijke diensten? Bent u van mening dat het bestaande nationale en het secundaire EU-recht voor onlinegokdiensten deze diensten op adequate wijze regelen? Bent u met name van mening dat de coherentie/consistentie gewaarborgd is tussen enerzijds de beleidsdoelstellingen van de lidstaten op dit gebied en anderzijds de vigerende nationale maatregelen en/of het feitelijk gedrag van publieke of particuliere exploitanten van onlinegokdiensten?

Gedurende de afgelopen jaren hebben het Hof van Justitie van de Europese Unie, en in het verlengde daarvan nationale rechtsprekende instanties, tal van uitspraken gedaan op het gebied van (online) gokken. Uit deze jurisprudentie blijkt duidelijk dat, en binnen welke grenzen, lidstaten de bevoegdheid hebben via nationale regelgeving beperkingen te stellen aan het grensoverschrijdend aanbod van online gokdiensten. Naar mijn mening doen zich hier geen grote rechtszekerheidsproblemen voor. Een (praktisch) punt van aandacht blijft echter de aanpak van illegale aanbieders van online kansspelen, die geen vergunning voor dergelijk aanbod in Nederland hebben. Daarover gaat de Nederlandse overheid graag de dialoog aan met andere lidstaten.

Jaarlijks spelen enkele honderdduizenden Nederlanders mee op – niet in Nederland gereguleerde – kansspelsites. Handhaving op deze spelen blijkt in de praktijk lastig. Om de beleidsdoelstellingen van Nederland te halen, namelijk het veilig en verantwoord kunnen deelnemen aan kansspelen, wordt er een openbare en transparante gunningsprocedure in het leven geroepen. Dit zal het feitelijke gedrag van exploitanten van onlinegokdiensten reguleren en de mogelijkheid creëren om de belangen van de consument middels vergunningvoorwaarden te waarborgen.

7

In hoeverre wijkt de definitie van onlinegokdiensten hierboven af van nationale definities?

In Nederland is de definitie van onlinegokdiensten (nog) niet vastgesteld. Het specifiek benoemen van twee vormen van kansspelen, «zoals loterijen en weddenschappen», acht ik in ieder geval onnodig beperkend voor een generieke definitie van onlinegokdiensten.

8

Worden gokdiensten van de media op nationaal niveau als kansspelen gezien? Wordt er een onderscheid gemaakt tussen promotionele kansspelen en gokken?

Op 1 januari 2006 is de Gedragscode Promotie Kansspelen in werking getreden, welke geldt voor elke natuurlijke of rechtspersoon die gelegenheid geeft tot deelname aan een promotioneel kansspel. Een afschrift van de code is bij brief van 5 december 2005¹ aan de Tweede Kamer gestuurd. Op grond van de gedragscode is het in Nederland toegestaan zonder vergunning promotionele kansspelen aan te bieden, mits voldaan wordt aan de in de gedragscode gestelde voorwaarden. Promotionele kansspelen zijn kansspelen die mogen worden aangeboden ter promotie van een organisatie, product of dienst. Dit specifieke regime voor promotionele kansspelen loopt vooruit op een toekomstige wijziging van de Wok.

9

Worden in uw land grensoverschrijdende online gokdiensten aangeboden in goklocaties met een vergunning (zoals casino's, gokhallen of bookmakerkantoren)?

Op grond van de Beschikking Totalisator 2008 is het Sportech B.V. toegestaan weddenschappen af te sluiten op de uitslagen van harddraverijen en paardenrennen in het buitenland. Dat geldt ook voor weddenschappen via direct elektronische weg, waarbij overigens alleen «e-commerce» (het gebruik van internet als communicatiemiddel), en geen «e-gaming» is toegestaan. Voor het overige is het in Nederland niet toegestaan grensoverschrijdende online kansspelen aan te bieden.

10

In de EU bestaan uiteenlopende nationale systemen en praktijken voor de verlening van vergunningen voor online gokdiensten naast elkaar. Wat zijn de grootste voordelen/nadelen daarvan?

Graag stel ik voorop dat de sector van via internet aangeboden kansspelen binnen de Europese Unie niet geharmoniseerd is. Lidstaten beschikken volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over een voldoende ruime beoordelingsvrijheid om het gewenste beschermingsniveau op het gebied van online kansspelen te bepalen. In het verlengde hiervan stelt Nederland zich op het standpunt dat het enkele feit dat aanbieders van grensoverschrijdend kansspel aanbod via internet dergelijke diensten rechtmatig in het land van vestiging aanbieden, en daar in beginsel reeds door de bevoegde autoriteiten aan wettelijke voorwaarden en controles worden onderworpen, niet voldoende waarborgt dat de nationale consument (in Nederland) wordt beschermd tegen de risico's van gokverslaving, fraude en criminaliteit. Om die reden streef ik ernaar op korte termijn en op nationaal niveau een vergunningstelsel in te richten voor kansspelaanbod via internet.

11

Hoe is, met name voor de bovengenoemde categorieën, commerciële communicatie voor (online) gokdiensten op nationaal niveau gereguleerd? Doen zich problemen voor bij dergelijke grensoverschrijdende commerciële communicatie?

Op grond van de hun verleende vergunning(en) zijn de Nederlandse kansspelvergunningshouders verplicht een zorgvuldig en evenwichtig beleid op het gebied van de werving en reclame te voeren, waarbij zij in het bijzonder waken voor het aanzetten tot onmatige deelname. Daarnaast heeft de toenmalige Minister van Justitie de vergunninghouders in 2004 gevraagd de hoeveelheid reclame-uitingen fors te beperken en hiertoe een gedrags- en reclamecode op te stellen. Aan genoemde verplichting en verzoek hebben de vergunninghouders gehoor gegeven door het

¹ Tweede kamer, vergaderjaar 2005–2006, 24 557, nr. 65.

opstellen van de Gedrags- en Reclamecode Kansspelen. De Reclame Code Commissie behandelt klachten over de naleving van de code en doet daarover niet-bindende uitspraken. De Consumentenautoriteit kan handhavend optreden bij collectieve inbreuken op het consumentenrecht, dat ook op de kansspelen van toepassing is. Eventuele recidives na uitspraken van de Reclame Code Commissie worden hierbij ook in aanmerking genomen.

Op 10 maart 2006¹ is de Gedrags- en Reclamecode Kansspelen aan de Tweede Kamer gestuurd. Bij brief van 27 juli 2009² heeft de toenmalige minister van Justitie de Tweede Kamer geïnformeerd over de evaluatie van de Gedrags- en Reclamecode Kansspelen. In die brief heeft de minister meegedeeld dat de marketingkosten van de gezamenlijke vergunninghouders sinds 2002 stelselmatig zijn afgenomen en dat de code op enkele punten zal worden aangescherpt. Zoals aangegeven in de inleiding van deze brief, heb ik het voornemen op korte termijn regelgeving tot stand te brengen met betrekking tot kansspelen via internet. Binnen die context zal ik bezien of het hierboven beschreven stelsel zal worden aangepast.

12 en 13

Bestaat er specifieke nationale regelgeving die betrekking heeft op betalingssystemen voor onlinegokdiensten? Hoe beoordeelt u deze regelgeving?

Zijn spelersrekeningen noodzakelijk om de regels te handhaven en spelers te beschermen?

Aangezien de huidige Wok (nog) een onvoorwaardelijk verbod inhoudt om onlinegokdiensten aan te bieden, bestaat er geen specifieke nationale regelgeving die betrekking heeft op betalingssystemen voor onlinegokdiensten. Evenmin zijn op dit moment spelersrekeningen noodzakelijk om de regels te handhaven, nu deze regels immers een totaalverbod inhouden om online gokdiensten aan te bieden.

Zoals is aangegeven in de inleiding van deze brief, bestaat het voornemen op korte termijn regelgeving tot stand te brengen met betrekking tot kansspelen via internet. De verplichting een spelersrekening te openen zal nadrukkelijk in overweging worden genomen. Zoals aangegeven in de brief van 19 maart jl. denk ik aan het opnemen van verbodsbepalingen voor het doen van betalingen aan of het ontvangen van betalingen van exploitanten van illegale kansspelen via internet.

14

Wat zijn de bestaande nationale regels en praktijken voor klantidentificatie? Hoe worden deze toegepast op onlinegokdiensten en zijn deze regels en praktijken verenigbaar met de regels inzake gegevensbescherming? Hoe beoordeelt u deze regelgeving? Welke problemen doen zich in een grensoverschrijdende context voor bij klantidentificatie?

Aangezien de huidige Wok (nog) een onvoorwaardelijk verbod inhoudt om onlinegokdiensten aan te bieden, bestaan er geen specifieke nationale regels en praktijken op het gebied van klantidentificatie voor onlinegokdiensten.

Bij de voorgenomen regelgeving met betrekking tot kansspelen via internet overweeg ik een systeem van verplichte spelersregistratie in te voeren. Daarbij zal worden bezien welk onlineregistratiesysteem hierbij een rol kan spelen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, nr. 68.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, nr. 99.

15

Beschikt u over informatie waaruit blijkt dat de bovengenoemde factoren verband houden met en/of van doorslaggevend belang zijn voor de ontwikkeling van probleemgokken of het buitensporig gebruik van onlinegokdiensten? (Indien mogelijk, gelieve deze te rangschikken)?

Op 17 november 2005¹ heeft de toenmalige minister van Justitie het onderzoek «Verslingerd aan meer dan een spel» over met name fysiek aangeboden kansspelen aan de Tweede Kamer doen toekomen. In dit rapport worden de verschillende risicokenmerken van kansspelen omschreven. Het rapport stelt samenvattend dat als het om problematisch speelgedrag gaat, niet alleen het type kansspel of het type locatie samenhangt met risicovol speelgedrag, maar vooral ook het aantal verschillende (short odds) kansspelen waaraan is deelgenomen. Kansspelautomaten, krasloten en casinospelen vertonen de sterkste samenhang met risicovol speelgedrag.

16

Beschikt u over informatie waaruit blijkt dat de bovengenoemde instrumenten van doorslaggevend belang zijn voor en/of doeltreffend zijn bij het voorkomen of beperken van probleemgokken in het kader van onlinegokdiensten? (Indien mogelijk, gelieve deze te rangschikken)?

De CEN (European Committee for Standardization) Workshop Overeenkomst 16259:2011 «Maatregelen inzake verantwoordelijke kansspelen op afstand» biedt standaarden die gebruikt kunnen worden om deelname aan kansspelen op een veilige en verantwoorde wijze in te richten. Zo worden er maatregelen omschreven die kunnen bijdragen aan het beschermen van kwetsbare spelers en minderjarigen. Enkele van de in het Groenboek omschreven instrumenten komen in deze overeenkomst voor. Deze en de overige instrumenten zullen door Nederland worden meegenomen bij de inrichting van de vergunningvoorwaarden voor internetkansspelaanbieders.

17

Beschikt u over informatie (bijv. studies, statistische gegevens) over de omvang van probleemgokken op nationaal of op EU-niveau?

Het eerdergenoemde onderzoeksrapport «Verslingerd aan meer dan een spel» is opgezet als een nulmeting. De onderzoekers schatten het aantal verslaafden in Nederland op ongeveer 40 000. Naast het aantal verslaafden telt Nederland naar schatting ook 76 000 risicospelers. Momenteel loopt er een éénmeting naar de aard en omvang van kansspelverslaving in Nederland.

18

Bestaan er erkende studies of andere gegevens die aantonen dat onlinegokken meer of juist minder schadelijk is dan andere vormen van gokken voor personen die vatbaar zijn voor het ontwikkelen van een pathologisch gokpatroon?

Gelet op de laagdrempeligheid en het ontbreken van direct contact tussen deelnemer en aanbieder c.q. medespelers brengen kansspelen via internet bijzondere risico's op het vlak van de kansspelverslaving met zich mee. Tegelijkertijd biedt het internet veel meer mogelijkheden om grenzen te stellen aan bijvoorbeeld inzet en verlies en om het gedrag van de speler te volgen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 24 557, nr. 63

19

Bestaat er informatie waaruit blijkt welke vormen van onlinegokken (vormen van kansspelen) het meest problematisch zijn in dit opzicht?

Ten aanzien van fysiek aangeboden kansspelen geeft het onderzoek «Verslingerd aan meer dan een spel» aan dat kansspelautomaten en casinospelen het meest verslavend zijn.

20 en 22

*Welke actie wordt er op nationaal niveau ondernomen om probleemgokken te voorkomen? (bijv. om het probleem tijdig te ontdekken)?
Wat is volgens nationale regelgeving op dit vlak de vereiste mate van klantenonderzoek? (bijv. het opnemen van het gedrag van onlinespelers om te bepalen of het gaat om een vermoedelijk pathologische speler?).*

De vraag heeft uitsluitend betrekking op online kansspelen waarvoor Nederland (nog) geen vergunningstelsel kent. Vergelijkbare voorwaarden die nu gelden voor aanbieders die offline kansspelen aanbieden kunnen ook worden opgenomen in de toekomstige vergunningen voor online kansspelen. Op basis van de vergunningvoorwaarden zijn vanuit de kansspelaanbieders verschillende preventieinstrumenten ontwikkeld. Hierbij moet gedacht worden aan het plaatsen van foldermateriaal, het aanspreken op risicovol speelgedrag en bezoekbeperkende maatregelen.

Om kansspelverslaving bij kansspelen via internet op een effectieve wijze tegen te gaan zullen waarborgen voor de preventie van kansspelverslaving worden voorgesteld. Hierbij denk ik aan (niet-limitatief en onderhavig aan nader onderzoek): registratie van de speler, digitale monitoring van het speelgedrag, speellimieten en maximale inzetten per spel, signaleringen en deelnameverboden, betrokkenheid van preventie-instituten en leeftijdsbeperking.

21

Bestaat er op nationaal niveau een behandeling voor gokverslaving? Zo ja, in welke mate dragen onlinegokexploitanten bij in de financiering van preventie en behandeling?

Er zijn verschillende hulpverleningsinstellingen in Nederland die gokverslaafden behandelen, zoals Instelling voor de Verslavingszorg, GGZ Nederland, AGOG en Tactus Verslavingszorg. Kansspelaanbieders hebben verschillende preventieactiviteiten ontwikkeld waar zij zelf financieel aan bijdragen. Kansspelaanbieders dragen niet bij aan de financiering van behandeling van gokverslaving.

23 en 24

*Volstaan volgens u de leeftijds grenzen voor toegang tot onlinegokdiensten in uw of andere lidstaten om het beoogde doel te bereiken?
Worden onlineleeftijdscontroles opgelegd en zijn deze vergelijkbaar met offline persoonlijke herkenning?*

In Nederland geldt een leeftijds grens van 18 jaar voor het spelen op kansspelautomaten en de toegang tot casino's. Deze leeftijds grens zal eveneens gehanteerd worden bij het deelnemen aan kansspelen via internet. Mogelijk dienen nadere regels gesteld te worden om te voorkomen dat minderjarigen kunnen deelnemen aan onlinekansspelen. De CEN Workshop Overeenkomst 16259:2011 doet hiervoor concrete suggesties.

25 en 26

Hoe is commerciële communicatie voor gokdiensten gereguleerd als het gaat om de bescherming van minderjarigen op nationaal en op EU-niveau? (bijv. beperkingen op promotiekansspelen die ontworpen zijn als onlinecasinokansspelen, het sponsoren van sportactiviteiten, merchandising (zoals replicatruitjes, computerspelletjes enz.) en het gebruik van sociale onlinenetwerken of video-sharing voor marketingdoel-einden)?

Bestaat er nationale regelgeving voor de vergunningsvoorwaarden en voor commerciële communicatie voor onlinegokdiensten waarin rekening wordt gehouden met deze risico's en deze kwetsbare consumenten worden beschermd? Zo ja, welke? Hoe kijkt u aan tegen deze regelgeving?

Omdat kansspelaanbod via internet wettelijk (nog) niet is toegestaan, bestaat er geen specifieke nationale regelgeving die betrekking heeft op commerciële communicatie voor onlinegokdiensten. Om diezelfde reden is evenmin regelgeving omtrent commerciële communicatie noodzakelijk.

De landelijke vergunninghouders en de particuliere aanbieders van speelautomaten in Nederland dragen zorg voor een evenwichtig beleid op het gebied van de wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen. Zij onderschrijven de gedrags- en reclamecode kansspelen. Het doel van deze code is de consument goed te informeren over het legale kansspelaanbod, zonder dat dit gepaard gaat met schadelijke neveneffecten. Hierbij kan worden gedacht aan het voorkomen van onmatige deelname, maar evenzeer aan het voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan het kansspelbeleid van de overheid.

De Gedrags- en Reclamecode Kansspelen vereist dat kansspelaanbieders niet zullen participeren in op minderjarigen gerichte programma's. Tevens zullen kansspelaanbieders hun directe reclame (zoals mailings, digitale en andere nieuwsbrieven et cetera) niet richten tot minderjarigen. Er mag geen reclame voor kansspelen worden gemaakt die specifiek gericht is op minderjarigen. In reclame voor kansspelen mogen geen personen die jonger zijn of lijken dan 18 jaar worden afgebeeld. Er wordt geen reclame voor kansspelen uitgezonden op televisie tot 19.00 uur. Er wordt geen reclame voor kansspelen gemaakt door middel van en rondom specifiek op minderjarigen gerichte media, dan wel delen van deze media (inserts, bijlagen, speciale radio- en tv-programma's, bioscoopfilms et cetera). Reclame voor kansspelen is niet toegestaan op billboards, swanks, abri's en mupi's die zijn geplaatst in het zicht van opleidingsinstituten die in hoofdzaak door minderjarigen worden bezocht.

27

Kent u studies of statistische gegevens over fraude en onlinegokken?

Op 13 november 2009¹ heeft de toenmalig minister van Justitie het rapport «Aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland» aan de Tweede Kamer doen toekomen. In 2005 heeft Motivaction in opdracht van het College van toezicht op de kansspelen het onderzoek «Kansspelen via nieuwe media 2005 – monitor betaalde interactieve internetkansspelen en interactieve belpellen» uitgevoerd.

28

Bestaan er regels voor de controle, normalisatie en certificering van gokapparatuur, toevalsgeneratoren of andere software in uw lidstaat?

Titel VA van de Wok, het Speelautomatenbesluit 2000 en het Speelautomatenreglement 2000 houden regels in voor de controle, normalisatie en certificering van kansspelautomaten.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 24 557, nr. 103

Met betrekking tot (kansspelautomaten in) speelcasino's zijn dergelijke regels vervat in de Beschikking casinospelen 1996.

29

Wat zijn volgens u de beste praktijken om verschillende vormen van fraude (exploitanten tegen spelers, spelers tegen exploitanten en spelers tegen spelers) te voorkomen en om klachtenprocedures vlotter te laten verlopen?

Goede praktijken om fraude op het gebied van kansspelen te voorkomen zijn de inrichting van een nationaal vergunningstelsel op het gebied van de kansspelen; het houden van toezicht op de vergunninghouders en het handhaven van de regelgeving door een onafhankelijke en daadkrachtige toezichthouder en duidelijke informatievoorziening aan de consument. Tevens kan geëist worden dat de vergunninghouder een systematiek van risicomaatregelen heeft op frauduleus gedrag. Bovendien hebben bonafide partijen hebben er zelf groot belang bij dat fraude wordt voorkomen.

30

Wat sportweddenschappen en het manipuleren van het resultaat betreft: welke eisen worden in de nationale regelgeving gesteld aan onlinegokexploitanten en personen die betrokken zijn bij sportevenementen/kansspelen om deze problemen en belangenconflicten te voorkomen? Weet u of er gegevens of studies over de omvang van dit probleem beschikbaar zijn?

Op grond van de Wok kan slechts één vergunning worden verleend voor het organiseren van sportprijsvragen. Deze (ene) vergunning is reeds sinds begin jaren »60 van de vorige eeuw in handen van de Stichting de Nationale Sporttotalisator. In de nationale regelgeving op het gebied van sportprijsvragen is een scheiding aangebracht tussen de organisatie (ofwel de operator) en de begunstigden bij de opbrengst van sportprijsvragen. Omdat de Wok (nog) niet voorziet in de verlening van vergunningen voor online kansspelen, worden in deze regelgeving geen eisen gesteld aan onlinegokexploitanten aangezien hun aanbod hoe dan ook illegaal is.

31

Wat zijn volgens u de problemen die bij voorrang dienen te worden aangepakt?

Zoals is aangegeven in de inleiding van deze brief, bestaat het voornemen op korte termijn regelgeving tot stand te brengen met betrekking tot kansspelen via internet. Fraudepreventie krijgt hierbij nadrukkelijk aandacht. In deze fase van beleidsontwikkeling is nog geen keuze gemaakt tussen verschillende vormen van fraude en welke vormen bij voorrang dienen te worden aangepakt.

32

Hoe groot is het gevaar dat een (online)aanbieder van sportweddenschappen die een sponsoringovereenkomst met een sportclub of vereniging heeft gesloten, uit winstbejag het resultaat van een sportevenement rechtstreeks of onrechtstreeks zal trachten te beïnvloeden?

Op basis van de mij beschikbare gegevens kan ik niet bepalen hoe groot het gevaar is dat een (online)aanbieder van sportweddenschappen die een sponsoringovereenkomst met een sportclub of vereniging heeft gesloten, uit winstbejag het resultaat van een sportevenement rechtstreeks of onrechtstreeks zal trachten te beïnvloeden.

33 tot en met 36

Kent u gevallen waarin is gebleken dat onlinegokken voor het witwassen van geld kan worden gebruikt?

Voor welke microbetalingssystemen is vanwege het gebruik ervan voor onlinegokdiensten een specifieke wettelijke controle vereist?

Hebt u ervaring met en/of gegevens over best practices om het witwassen van geld op te sporen en te voorkomen?

Bestaat er bewijs waaruit blijkt dat het risico van het witwassen van geld via onlinegokken vooral hoog is in het kader van dergelijke operaties die op sociale websites op touw worden gezet?

Aangezien de huidige Wok (nog) een onvoorwaardelijk verbod inhoudt om onlinegokdiensten aan te bieden, bestaat er geen specifieke nationale regelgeving die betrekking heeft op het beperken van risico's op witwassen.

Zoals is aangegeven in de inleiding van deze brief, bestaat het voornemen op korte termijn regelgeving tot stand te brengen met betrekking tot kansspelen via internet. Regelgeving omtrent het beperken van de risico's tot en van witwassen zal hierbij nadrukkelijk worden meegenomen. De witwasrisico's bij deelname aan een kansspel via internet zullen allereerst beperkt worden door de Wet ter voorkoming van witwassen en de financiering van terrorisme (Wwft). De vergunninghouder zal alle spelers moeten identificeren en ongebruikelijke transacties die kunnen duiden op witwassen moeten melden.

37

Bestaan er nationale transparantievereisten voor onlinegokken? Zijn deze vereisten van toepassing op het grensoverschrijdend aanbod van onlinegokdiensten en worden deze regels volgens u op doeltreffende wijze gehandhaafd?

Aangezien de huidige Wok (nog) een onvoorwaardelijk verbod inhoudt om onlinegokdiensten aan te bieden, bestaat er geen specifieke nationale regelgeving die betrekking heeft op nationale transparantievereisten.

Zoals is aangegeven in de inleiding van deze brief, bestaat het voornemen op korte termijn regelgeving tot stand te brengen met betrekking tot kansspelen via internet. Hierbij zullen eisen ten aanzien van transparantie worden gesteld.

38 en 39

Bestaan er op nationaal of op EU-niveau andere systemen voor het kanaliseren van gokinkomsten naar activiteiten van algemeen belang? Is er een specifiek mechanisme, zoals een fonds, voor het herverdelen van inkomsten uit publieke en commerciële onlinegokdiensten ten behoeve van de samenleving?

De Wok bevat voor de meeste kansspelcategorieën een verplichting (een deel van) de netto-opbrengst uit kansspelen af te dragen aan de Staat dan wel het algemeen belang.

Voor een aantal met name genoemde kansspelcategorieën – staatsloterij, instantloterij, sportprijsvragen, lotto's, totalisator, speelcasino's – geldt een wettelijk monopolie en is derhalve één vergunning per kansspel afgegeven. Voor deze kansspelcategorieën schrijft de wet dwingend voor aan welke doelen van algemeen belang (in ruime zin) de opbrengst ten goede dient te komen en welk afdrachtpercentage daarbij moet worden gehanteerd.

Op grond van het (algemeen geformuleerde) artikel 3 van de Wok is aan vier loterij-organisaties – de zogenoemde Nationale Goede Doelen Loterijen – vergunning verleend voor het organiseren van een semi-permanente loterij (de Nationale Postcode Loterij, de Vriendenloterij, de BankGiro Loterij en de Stichting samenwerkende non-profitloterijen). Tenminste de helft van de inleg dient ten goede te komen aan fondsen van algemeen belang. De verdeling is als volgt:

- De Nationale Postcode Loterij werft fondsen voor organisaties op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, natuur en milieu, mensenrechten en sociale cohesie.
Uit de opbrengst van 2010 is 270 miljoen euro naar 83 organisaties gegaan.
- De Vriendenloterij steunt organisaties op het gebied van gezondheid en welzijn.
Uit de opbrengst van 2010 is 45 miljoen euro naar 36 doelen gegaan, alsmede naar meer dan 3600 (sport)clubs en verenigingen.
- De BankGiro Loterij werft fondsen voor cultuur en cultureel erfgoed in Nederland. Uit de opbrengst van 2010 is bijna 60 miljoen euro naar 57 musea en andere culturele instellingen gegaan.
- De Stichting Samenwerkende non-profitloterijen is een samenwerkingsverband van vijf partijen, te weten De Grote Club Actie, KWF Kankerbestrijding, Nationale Vereniging de Zonnebloem, Jantje Beton en Scouting Nederland. In 2009 is 13 miljoen euro afgedragen aan het goede doel.

40

Worden fondsen teruggegeven of opnieuw toegewezen voor de preventie en behandeling van gokverslaving?

Vergunninghouders zijn op grond van de aan hun verleende vergunning verplicht een effectief beleid op het gebied van de preventie van kansspelverslaving te voeren. Holland Casino wendt een deel van de inkomsten uit casinospelen aan voor de preventie van gokverslaving. De behandeling van gokverslaving wordt in de regel gefinancierd uit de algemene middelen en niet rechtstreeks uit de inkomsten uit kansspelen.

41

Wat is op nationaal niveau het aandeel van onlinegokinkomsten uit sportweddenschappen dat terug naar sport vloeit?

Van de 438,0 miljoen euro die in 2009 vanuit loterijopbrengsten naar de goede doelen is gegaan, was 14,1% (61,5 miljoen euro) bestemd voor de sport. In 2009 is vanuit de totalisator 1,9 miljoen euro aan de Nederlandse Draf- en Rensport toegekomen.¹

42 en 43

Bestaan er voor alle sportdisciplines gelijkwaardige onlinegokexploitatie-rechten als voor paardenrennen en zo ja, wordt er van deze rechten gebruikgemaakt?

Bestaan er onlinegokexploitatie-rechten die uitsluitend bestemd zijn voor het verzekeren van de integriteit?

Aangezien de huidige Wok (nog) een onvoorwaardelijk verbod inhoudt om onlinegokdiensten aan te bieden, bestaat er geen specifieke nationale regelgeving die betrekking heeft op nationale transparantievereisten. Nederland kent dus ook geen onlinegokexploitatie-rechten die uitsluitend bestemd zijn voor het verzekeren van de integriteit.

¹ Deze cijfers zijn ontleend aan het jaarverslag 2009 van het College van toezicht op de kansspelen.

Zoals is aangegeven in de inleiding van deze brief, bestaat het voornemen om korte termijn regelgeving tot stand te brengen met betrekking tot

kansspelen via internet. De inrichting van onlinegokexploitatie rechten voor paardenrennen en andere spelen zal hierbij in overweging worden genomen.

44

Bestaat er informatie waaruit blijkt dat het hierboven vermelde risico van grensoverschrijdende «free-riding» voor onlinegokdiensten de inkomsten vermindert voor nationale activiteiten van algemeen belang die van het kanaliseren van gokinkomsten afhangen?

Daarvoor is geen informatie aanwezig, maar het Nederlandse kabinet zal bij het opstellen van regelgeving voor online kansspelende rekening houden met de belangen van de goede doelensector.

45

Bestaan er transparantievereisten waardoor gokkers ervan op de hoogte kunnen worden gebracht of en hoeveel gokdienstverleners inkomsten terug naar activiteiten van algemeen belang laten vloeien?

Op grond van de hun verleende vergunning brengen de landelijke vergunninghouders voor kansspelen elk jaar een jaarrekening en een jaarverslag op die voldoen aan de eisen van het Burgerlijk Wetboek en die worden gepubliceerd. Daarnaast brengt het College van toezicht op de kansspelen jaarlijks een verslag uit van haar werkzaamheden. Uit genoemde jaarverslagen kan duidelijk worden herleid welk deel van de kansspelopbrengsten ten goede komt aan doelen van algemeen belang.

46

Bestaat er in uw lidstaat een regelgevend orgaan en zo ja, wat zijn de bevoegdheden en de werkingssfeer ervan in het licht van de onlinegokdiensten zoals omschreven in dit Groenboek?

Als staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ben ik verantwoordelijk voor het kansspelbeleid. Op dit moment verleen ik als staatssecretaris vergunningen voor de landelijke kansspelen. Het College van toezicht op de kansspelen houdt toezicht op de naleving van de Wet op de kansspelen door de landelijke vergunninghouders en adviseert over de verlening, wijziging en intrekking van de vergunningen voor deze landelijke kansspelen, alsmede over de verlening van instemming met de statuten en reglementen van de kansspelvergunninghouders. Het College geeft verder gevraagd en ongevraagd meer algemene beleidsadviezen. Op dit moment worden er voorbereidingen getroffen een onafhankelijke toezichthouder op het gebied van kansspelen – de kansspelautoriteit (Ksa) – tot stand te brengen. Nadat beide Kamers der Staten-Generaal hebben ingestemd met het wetsvoorstel daartoe, zal de Ksa worden opgericht. De Ksa zal zich gaan bezighouden met de verstrekking van informatie over kansspelen, de verlening van vergunningen, het houden van toezicht daarop en de handhaving van de Wok in brede zin. Daarbij kan de Ksa zonodig bestuursrechtelijke sancties opleggen. Als staatssecretaris van Veiligheid en Justitie blijf ik verantwoordelijk voor het kansspelbeleid in brede zin.

47

Is er een nationaal register van gokdienstexploitanten die over een vergunning beschikken? Zo ja, is het algemeen toegankelijk? Wie is verantwoordelijk voor het regelmatig bijwerken van dit register?

Momenteel kent Nederland voor de meeste kansspelen één aanbieder. Ten aanzien van de speelautomaten zijn er drie vergunningsstelsels. De eerste vergunning regelt waar speelautomaten mogen staan (de aanwe-

zigheidsvergunning). Van deze vergunning, die op regionaal niveau (door gemeenten) wordt afgegeven, wordt geen centraal register bijgehouden. Ten tweede is er de exploitatievergunning: hiermee wordt geregeld wie speelautomaten mag exploiteren. Deze vergunningen worden op centraal niveau afgegeven, namelijk door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Hiervan wordt een register bijgehouden, maar dat is niet algemeen toegankelijk. De derde vergunning is de zogenaamde modeltoelating. Daarmee wordt geregeld welk type speelautomaat mag worden opgesteld of geëxploiteerd.

48

Welke vormen van grensoverschrijdende administratieve samenwerking op dit gebied zijn u bekend en welke specifieke punten worden behandeld?

Het College van toezicht op de kansspelen en het ministerie van Veiligheid en Justitie nemen beide deel aan GREF. Er is geen geformaliseerde samenwerking met andere Lidstaten of staten binnen de Europese Economische Ruimte. Informatie wordt uitgewisseld op een ad hoc basis in telefoongesprekken, e-mailverkeer en door het brengen van bezoeken aan andere landen.

49, 50 en 51

Hebt u kennis van dergelijke nauwere samenwerking, onderwijsprogramma's of systemen voor vroegtijdige waarschuwing die erop gericht zijn de integriteit in de sport te versterken en/of andere belanghebbenden bewuster te maken?

Worden één of meerdere van de hierboven vermelde methoden of enige andere technische middelen op nationaal niveau toegepast om de toegang tot online gokdiensten of betalingsdiensten te beperken? Bent u op de hoogte van enig(e) grensoverschrijdend(e) initiatief(-ieven) die op de tenuitvoerlegging van dergelijke methoden zijn gericht? Hoe beoordeelt u de doeltreffendheid ervan op het gebied van online gokken? Wat is uw mening over de relatieve voordelen van de hierboven vermelde methoden en van andere technische middelen om de toegang tot gok- of betalingsdiensten te beperken?

De (huidige) Wok voorziet niet in de mogelijkheid vergunningen voor online kansspelen te verlenen. Het voornemen bestaat echter op korte termijn een vergunningstelsel voor kansspelaanbod via internet tot stand te brengen. Bij de voorbereiding van het voorstel tot wijziging van de Wok, zal ik bezien of het wenselijk en mogelijk is aanvullende bepalingen in de wet op te nemen die een betere aanpak van illegaal kansspelaanbod via internet mogelijk maakt.

Ik zal in het bijzonder de mogelijkheid in overweging nemen in de Wok voorzieningen op te nemen om IP-adressen van illegale internetsites of om betalingen van of aan illegale exploitanten te blokkeren.